

Einführung

Rosenfeld, Martin T. W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W. (2010). Einführung. In M. T. W. Rosenfeld, & D. Weiß (Hrsg.), *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (S. 1-6). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361804>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Martin T. W. Rosenfeld

Einführung

S. 1 bis 6

Aus:

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Zwischen Politik und Marktmechanismus

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Arbeitsmaterial der ARL 351

Hannover 2010

Martin T. W. Rosenfeld

Einführung

Der Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wird heute in Deutschland von den politischen Parteien und den sonstigen großen gesellschaftlichen Gruppierungen allgemein akzeptiert und steht als eines der fundamentalen Prinzipien des deutschen föderativen Staates, das aus dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes abgeleitet ist, nicht zur Disposition. Allerdings wird über die „richtige“ Interpretation des Grundsatzes und über die „richtigen“ Mittel zu seiner Realisierung vielfach diskutiert und gestritten – und dies bereits seit Jahrzehnten. Gerade in den letzten Jahren hat es einige Tendenzen in der Politik gegeben, die sich als eine gewisse Abwendung vom Gleichwertigkeitspostulat und als Hinwendung zu Maßnahmen interpretieren lassen, die überwiegend auf das wirtschaftliche Wachstum des Gesamtstaates und seiner wirtschaftlichen Kernräume ausgerichtet sind. Damit wird tendenziell auch die Forderung nach einem gewissen Rückzug des Staates aus der Raumentwicklung verbunden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Diskussion durch die gegenwärtige Weltfinanzkrise wieder in eine andere Richtung gewendet wird. So mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen, die allgemein wieder nach mehr Staatsintervention rufen. Durch die angeführten Entwicklungen gewinnen die normativ-theoretische Auseinandersetzung mit dem Gleichwertigkeitspostulat sowie empirische Untersuchungen zur realen Ausprägung von „Gleichwertigkeit“ und zu den Auswirkungen von Maßnahmen im Bereich der interregionalen Ausgleichspolitik an Relevanz. Hierzu liegen bereits zahlreiche wissenschaftliche Studien vor.¹

Die Diskussion der vergangenen Jahre ist nicht zuletzt durch die deutsche Einheit sowie durch die Osterweiterung der europäischen Union befördert worden. Beide Veränderungen haben zu einer Vergrößerung der regionalen Disparitäten beigetragen, mit denen sich die EU bzw. die Bundesrepublik Deutschland konfrontiert sieht. Während die ostdeutschen Regionen hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung ganz überwiegend noch deutlich vom Entwicklungsstand in Westdeutschland entfernt sind und auf eine Fortsetzung ihrer Alimentation durch die wohlhabenden westdeutschen Regionen mit Verweis auf das Gleichwertigkeitspostulat drängen, ist aus manchen dieser westdeutschen Regionen eher die Forderung nach einem deutlichen Abbau entsprechender Fördermaßnahmen zu vernehmen. Gerade aus der Sicht der ostdeutschen Regionen ist die Frage nach dem Für und Wider verschiedener Maßnahmen zur Realisierung des Gleichwertigkeitspostulats sowie nach dem tatsächlich mittlerweile erreichten Entwicklungsstand mithin besonders relevant und aktuell. Die gegebenen Disparitäten werden – bislang vor allem im Osten Deutschlands – durch den demographischen Wandel verstärkt, weil die Erosion der Gesamtbevölkerung einen zunehmenden Standortwettbewerb (um das knappe Humankapital) zur Folge hat und in den im Wettbewerb weniger

¹ Hinsichtlich der normativ-theoretischen Diskussion sowie zu den tatsächlichen Ausprägungen des räumlichen Wohlstandsgefälles sei hier exemplarisch verwiesen auf Hübler et al. 1980; ARL 2006; Maretzke 2006. Als Studien, die sich mit der Evaluierung der staatlichen Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beschäftigen, seien genannt: Baretti 2001; Lammers, Niebuhr 2002; Rosenfeld et al. 2007.

erfolgreichen Teilräumen zu einer Ausdünnung der bisher vorhandenen Versorgungsbe-
reiche von zentralörtlichen Einrichtungen führt.²

Aus theoretischer Sicht beinhaltet der Grundsatz die Forderung nach einem *Abbau des räumlichen Gefälles bei der subjektiven und/oder bei der objektiven Lebensqualität* innerhalb von größeren Räumen, also z.B. innerhalb Deutschlands. Entsprechend der Vielzahl von Elementen, die Lebensqualität ausmachen, ist auch der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ äußerst vielschichtig (vgl. ARL 2006: 6-9). Sobald auch nur eines der Elemente von Lebensqualität räumlich deutlich konzentriert ist, ließe sich – theoretisch – bereits von einer „Ungleichwertigkeit“ von Lebensverhältnissen sprechen. Es lässt sich aber nicht eindeutig und objektiv festlegen, ab welchem Schwellenwert messbarer räumlicher Differenzierungen und in Bezug auf welche Elemente deren räumliche Streuung gegen die Forderung nach „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verstößt. Dies ist stets eine subjektive Einschätzung, die – soweit ein gewisser Konsens in Bezug auf diese Einschätzung in der Bevölkerung besteht – über den politischen Prozess Eingang in die Agenda staatlicher Politik finden kann, wobei davon auszugehen ist, dass sich die entsprechenden Einschätzungen im Zeitverlauf ändern. Hierbei spielen vermutlich die allgemeinen Veränderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Technologien sowie auch der demographische Wandel eine wesentliche Rolle. Infolge dieser Veränderungen kann es erforderlich sein, das bisherige staatliche Instrumentarium, mit welchem ein angestrebtes Maß an „Gleichwertigkeit“ erreicht werden soll, an die neuen Rahmendaten anzupassen. Dies kann mit einer Ausweitung staatlicher Eingriffe in den Marktmechanismus, aber auch mit einem Rückbau des Staates, einer Modernisierung seines Instrumentariums und einem erhöhten Spielraum für marktmäßige und dezentrale Entwicklungen verbunden sein.

Staatliche Maßnahmen zur Realisierung des Gleichwertigkeitspostulats beinhalten den Einsatz diverser Instrumente. Hierzu zählt vor allem eine gezielte räumliche Umverteilung von Ressourcen im Rahmen der interregionalen Ausgleichspolitik (Umverteilung von den prosperierenden zu den wirtschaftlich schwachen Regionen). Dies erfolgt in erster Linie in der Form von monetären Transfers innerhalb des staatlichen Gesamtsystems (über den Länderfinanzausgleich [LFA] sowie den Kommunalen Finanzausgleich [KFA]), durch die öffentliche Einrichtungen aller Art finanziert werden können. Zusätzlich gibt es gezielte, ausgleichsorientierte „Realtransfers“, d.h. die größeren bzw. übergeordneten Gebietskörperschaften (Bund, Länder) stellen öffentliche Infrastrukturangebote (z.B. Straßen, Hochschulen) bereit. Beide Formen von Transfers können dazu beitragen, die Entwicklung in wirtschaftlich schwachen Regionen voranzubringen. In diese Richtung sollen auch Transferzahlungen des öffentlichen Sektors an private Firmen in wirtschaftlich schwachen Regionen wirken, z.B. in der Form von Investitionszuschüssen. Sie sind natürlich mit den bekannten allgemeinen Problemen von Subventionen verbunden.

Bei der Finanzierung bzw. Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur, vor allem bei der rein haushaltsorientierten Infrastruktur, soll vielfach in erster Linie eine sogenannte Grundversorgung gesichert werden. Welche Bereiche zur Grundversorgung gezählt werden, unterliegt ebenso wie die Frage, welche Distanzen (und damit: Kosten der Raumüberwindung) dem Nutzer einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung „zugemutet“ werden sollten, Werturteilen und politischen Festlegungen. Hierbei ist zudem zu beden-

² Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels sind in den letzten Jahren nicht zuletzt auf Initiative der ARL zahlreiche Untersuchungen durchgeführt worden. Exemplarisch sei hier der folgende Sammelband angeführt: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Müller, Siedentop 2003).

ken, dass der technologische Wandel im Verlauf der vergangenen einhundert Jahre zu einer dramatischen Veränderung bei der Einschätzung der „Zumutbarkeit“ von Distanzen beigetragen hat.

Soweit Infrastruktureinrichtungen nicht öffentlich, sondern privat bereitgestellt werden (z. B. Ärzte, Einzelhandel, Banken, Gaststätten), können Staat und Kommunen versuchen, durch Subventionszahlungen an private Anbieter oder durch Regulierungen dafür zu sorgen, dass auch die räumliche Verteilung der privaten Infrastruktur – wie jene der öffentlichen Infrastruktur – in Richtung auf mehr Gleichmäßigkeit verändert wird. Auch hier sind die allgemeinen negativen Effekte von Subventionen zu berücksichtigen. Zudem ist zu beachten, dass es zu einer Verdrängung von nicht subventionierten Anbietern kommen kann.

Sowohl bei der öffentlichen als auch bei der (teilweise von Staat und Kommunen subventionierten oder regulierten) privat bereitgestellten Infrastruktur ist auf deren Effizienz zu achten. Für diesen Zweck müssen u. a. Mindestgrenzen der „Tragfähigkeit“ i. S. der erforderlichen Größe einer Einrichtung zur Gewährleistung einer möglichst kostenminimalen Produktion eingehalten werden. Ebenso ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht darauf zu achten, dass die Raumüberwindungskosten für die Nutzer der Einrichtungen minimiert werden. Unter bestimmten Annahmen lässt sich die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen relativ objektiv ermitteln (und damit auch die optimale Größe des Einzugsbereichs einer Einrichtung). An dieser Stelle kommen Maßnahmen der Raumordnung ins Spiel, die nicht zuletzt das Anliegen verfolgen, die Tragfähigkeit und die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen zu sichern. Aber auch hier ist noch einmal auf den technologischen Wandel hinzuweisen, z. B. ändert sich der optimale Einzugsbereich einer Kläranlage mit dem jeweiligen Stand der Technik. Die konkrete Lokalisation von Infrastrukturangeboten und damit auch das raumordnungspolitisch geplante System der Zentralen Orte unterliegen allerdings auch der Veränderung von Werten (in Bezug auf die Infrastrukturbereiche, für die jeweils „mehr Gleichwertigkeit“ angestrebt werden soll, sowie in Bezug auf die angestrebte Mindesterreichbarkeit und die „richtige“ Gestaltung der Infrastrukturangebote) und werden zudem vom demographischen Wandel beeinflusst. Die Ab- bzw. Zunahme der Einwohnerdichte in einer Region veranlasst veränderte Entscheidungen über die raumordnungspolitisch geplanten Zentralen Orte und die Lokalisation von Infrastrukturen. Ebenso kann die Veränderung der Altersstruktur in einer Region zu neuen Ansprüchen an die Infrastruktur führen.

Zwar kann die Raumordnung weder öffentliche noch private Infrastrukturen erzwingen. Aber die Raumordnung kann zumindest für jede Art von Infrastruktur die jeweils optimalen Standorte festlegen. Bei Abweichungen von diesen Standorten kann dann u. U. die Genehmigung für die Errichtung von Infrastrukturen verweigert werden, oder es kann zumindest versucht werden, die Finanzausweisungen bzw. Subventionen an die Träger der betreffenden Einrichtungen abzusenken.

Die Sicherung einer hohen Effizienz und Effektivität des skizzierten „Instrumentenkastens“ möglicher öffentlicher Maßnahmen zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sowie etwaige Veränderungen des bisher verwendeten Sets an entsprechenden Maßnahmen haben zur Voraussetzung, dass die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung hinreichend über den gegebenen Stand interregionaler Disparitäten sowie über die Wirkungen informiert sind, die vom Einsatz der Instrumente ausgehen. Nur so kann die Rationalität der politischen Entscheidungsfindung gewährleistet werden.

Demgemäß sind wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse hinsichtlich der heute gegebenen interregionalen Disparitäten sowie der Effekte von ausgleichspolitischen Maßnahmen erforderlich. Hierzu liegt grundsätzlich eine Fülle von Literatur vor.³ Es gibt allerdings einige Fragestellungen, die in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion vergleichsweise vernachlässigt wurden. So konzentrierten sich die meisten vorliegenden Untersuchungen auf die öffentliche Infrastruktur sowie auf Maßnahmen zur Reduzierung der Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsleistung und beim Arbeitsplatzangebot. Demgegenüber sind die Bereiche der privaten Infrastruktur bislang vergleichsweise seltener zum Gegenstand von Untersuchungen gewählt worden. Gerade für diese Bereiche stellen sich die Fragen nach den räumlichen Wirkungen einer über den Marktmechanismus geregelten Versorgung sowie nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung staatlicher Regulierungen. Ein weiterer bislang eher vernachlässigter Aspekt in der „Gleichwertigkeits“-Diskussion sind Studien für einzelne Teilräume oder Länder. In Anbetracht der eingangs angesprochenen besonderen Problemlage in den ostdeutschen Regionen sollten gerade diese in besonderem Maße im Fokus von entsprechenden Untersuchungen stehen.

Der vorliegende Band hat vor dem dargestellten Hintergrund das *Anliegen*, zu einer differenzierten Bestandsaufnahme der gegenwärtig, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vorhandenen räumlichen Disparitäten bzw. der erreichten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sowie der Wirksamkeit von politischen Maßnahmen für mehr „Gleichwertigkeit“ am Beispiel ostdeutscher Teilräume beizutragen und Hinweise für Politikveränderungen zu geben. Dabei wird insbesondere versucht, die angesprochenen Forschungsdefizite im Zusammenhang mit privaten Infrastrukturangeboten und der Leistungsfähigkeit des Marktmechanismus in diesem Bereich zu reduzieren.

Im *ersten Teil* des Bandes geht es zunächst darum, die allgemeine Situation und die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den betrachteten ostdeutschen Regionen übergreifend anhand von ausgewählten Indikatoren zu skizzieren: Inwieweit ist mittlerweile eine Annäherung gegenüber dem Westen erfolgt? Wie steht es um die räumlichen Disparitäten zwischen den Teilräumen?

Der *zweite Teil* widmet sich sodann der Frage nach den Disparitäten bei der privaten Infrastruktur. Hier werden vier besonders relevante Bereiche betrachtet, nämlich die Wohnungsinfrastruktur (unter Qualitätsaspekten), die Wohnungspreise (als Entgelte für die jeweils verfügbare Wohnungsinfrastruktur), die Finanzdienstleistungsinfrastruktur sowie die Einzelhandelsinfrastruktur. Die Wohnungs- und die Einzelhandelsinfrastruktur sind für die privaten Haushalte unverzichtbare Grundlagen der Lebenshaltung. Die Infrastruktur im Bereich der Finanzdienstleistungen ist zwar auch für die privaten Haushalte von Bedeutung, hat darüber hinaus aber vor allem wichtige Effekte für die privaten Unternehmen in einer Region, die auf die Inanspruchnahme von Bankdienstleistungen, speziell von Krediten, angewiesen sind.

Die private Infrastruktur wird – wie oben bereits erläutert wurde – mithilfe von staatlichen und kommunalen Maßnahmen gefördert bzw. nach bestimmten Kriterien reguliert. Im *dritten Teil* werden deshalb entsprechende Maßnahmen sowie ausgewählte Bereiche der öffentlichen Infrastruktur, mit denen die privaten Angebote ergänzt werden, untersucht. Im Einzelnen wird auf die Festlegung von Zentralen Orten, die Fachplanungen in Bezug auf kommunale Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schulen, ÖPNV) sowie auf die Umverteilung von öffentlichen Finanzmitteln eingegangen. Hierbei wird u. a. gefragt, welche Veränderungen es für das System der Zentralen Orte im Zeitverlauf

³ Vgl. hierzu oben, Fußnote 1.

gab, wie Anpassungen in einzelnen Bereichen der staatlichen Infrastruktur realisiert werden können und wie die Aufteilung der Finanzmittel im Kommunalen Finanzausgleich zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland erfolgt.

Der *vierte Teil* rundet die ersten drei Teile mithilfe von regionalen Querschnittstudien ab. Zwei Regionalstudien für ökonomisch besonders ungünstig entwickelte Räume (Lommatzscher Pflege, Altmark) sollen exemplarisch verdeutlichen, welche neuen Wege in einer Region gegangen werden können, um trotz abnehmender Hilfe von außen die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und erforderliche Infrastruktureinrichtungen zu sichern.

Schließlich wird in einem abschließenden *fünften Teil* versucht, einige allgemeine Schlussfolgerungen aus den Detailstudien zu ziehen.

Die Beiträge sind das Ergebnis der mehrjährigen Tätigkeit einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Demgemäß lag der Fokus der Arbeiten in räumlicher Hinsicht auf Entwicklungen in den drei mitteldeutschen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die Verhältnisse in anderen Teilräumen konnten nur begrenzt berücksichtigt werden; dies führt naturgemäß zu Einschränkungen bei den Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der in den Beiträgen dieses Bandes dargelegten Erkenntnisse. Weiterhin ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Beiträge aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtungen der beteiligten Autorinnen und Autoren sowohl hinsichtlich ihrer Methodik als auch hinsichtlich ihres Verständnisses des „Gleichwertigkeits“-Grundsatzes durch ein gewisses Maß an Heterogenität gekennzeichnet sind. Diese Heterogenität ließ sich im Rahmen der Arbeitsgruppe, für die allen Teilnehmern nur ein begrenztes Zeitbudget zur Verfügung stand, nicht vollständig reduzieren.

Als Leiter der Arbeitsgruppe möchte ich an dieser Stelle noch einmal allen Autorinnen und Autoren meinen sehr herzlichen Dank für ihre Beiträge sowie für die stets ausgesprochen konstruktive und produktive Diskussion auf den Sitzungen der Arbeitsgruppe aussprechen! Mein besonderer Dank gebührt meinem Mitarbeiter in der Forschungsabteilung für Stadtökonomik des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Mitherausgeber dieses Bandes, Herrn Dipl.-Wirtschaftsingenieur Dominik Weiß, der die Arbeitsgruppe als Geschäftsführer äußerst umsichtig und immer zuverlässig gesteuert hat. Weiterhin danke ich Herrn Dr. Hans Pohle und Frau Dr. Jana Kenzler vom Sekretariat der ARL für ihre zahlreichen fachlichen Inputs sowie für die organisatorische Absicherung der Arbeitsgruppe. Einem anonymen Gutachter möchte ich für seine detaillierte und fachkundige Durchsicht des Manuskripts sowie für seine wertvollen Verbesserungsvorschläge danken. Schließlich gilt mein Dank dem Redaktionsteam dieses Bandes – bestehend aus Dr. Hans Pohle, Dipl.-Ing. Dominik Weiß, Prof. Dr. Isolde Roch und Dr. Jana Kenzler – für seinen kritischen Blick auf die vorläufigen Endversionen der Beiträge und für zahlreiche zusätzliche Hinweise für deren Verbesserung.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.
- Baretti, C. (2001): Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs – Theoretische und empirische Analyse. München. ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 6.
- Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirtz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen. Abhandlungen der ARL, Bd. 80. Hannover.
- Lammers, K.; Niebuhr, A. (2002): Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik – Überblick und Bewertung (HWWA-Report Nr. 214). Hamburg.
- Maretske, S. (2006): Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 473-484.
- Martin T. W. Rosenfeld; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S. (2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ (IWH-Sonderheft 2 / 2007). Halle.
- Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover.